

LA PROTECCION DE NUESTRAS CIUDADES HISTORICAS. UN ANALISIS DE SU EVOLUCION

Por JOSÉ FARIÑA TOJO
Catedrático de Introducción a la Urbanística
Escuela T. Superior de Arquitectura de Madrid

En un momento en el que se están cuestionando las formas de intervención en la organización del espacio en nuestras ciudades, quizás sea adecuado pararse a reflexionar sobre sus implicaciones. En este trabajo se plantean algunas que se refieren a la protección y conservación del legado histórico. Desde esta perspectiva puede resultar interesante una revisión del papel y significado de los diferentes instrumentos que, a lo largo del tiempo, se han ido utilizando con esta finalidad. Puede decirse que, actualmente, el planeamiento urbanístico cuenta con mecanismos, sobre todo de redistribución de cargas y beneficios, que permiten proteger el Patrimonio Histórico de nuestras ciudades de forma mucho más justa que mediante la legislación específica. Se debería de hacer algo para que el divorcio existente entre ambos campos desapareciera.

Es cierto que estos instrumentos de redistribución apenas se han utilizado con la finalidad de hacer más justa la carga que deben de soportar los propietarios de bienes históricos a proteger. Pero la situación no va a mejorar apreciablemente en el caso de que, sencillamente, se supriman. De cualquier forma, puede resultar ilustrativo el estudio de los errores y aciertos del pasado.

EL PATRIMONIO URBANO COMO PARTE DEL PATRIMONIO CULTURAL

Como veremos, hasta el Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926, la protección del Patrimonio cultural se reducía, en realidad, a la protección del Patrimonio edificado, centrada de forma casi exclusiva en las arquitecturas aisladas. Es a partir de este Decreto-Ley, innovador en tantas cosas, cuando se amplía al entorno urbano y a los conjuntos. Esta preocupación legislativa respondía a una serie de expectativas difusas presentes en algunos de los planteamientos urbanísticos y arquitectónicos de la época.

Expectativas que, para el Movimiento Moderno, se van a concretar en el cuarto de los CIAM (Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna), que tuvo lugar en los meses de julio y agosto de 1933 a bordo de un barco, el «Patris», entre Marsella y Atenas (1). En este Congreso, cuyo tema fue *La ciudad funcional*, se sentaron las bases de una forma de entender el urbanismo que, todavía hoy, a pesar del cambio producido en congresos posteriores, se deja sentir en muchas de nuestras urbes. En el año 1943 se publica la *Carta de Atenas* donde se refleja esta particular visión de la ciudad. Así, en el punto 65 de este documento puede leerse: «Los valores arquitectónicos deben ser salvaguardados (edificios aislados o conjuntos urbanos) (2).

Quizá el párrafo anterior pueda ayudar a comprender la importancia del Decreto-Ley de 1926 que se anticipó claramente a estos planteamientos y a la mayor parte de la legislación europea. Empieza, a abrirse camino la idea de proteger, no solamente los cuadros, o las estatuas, o los edificios, sino también los entornos de los monumentos o incluso conjuntos urbanos enteros. Este patrimonio, que podríamos llamar Patrimonio Urbano, es sobre todo y fundamentalmente, patrimonio inmobiliario. Como tal, está constituido

(1) En este cuarto Congreso participan más de cien delegados, aunque con ausencias importantes como las de los arquitectos Breuer y Gropius. En el crucero de ida se analiza el material, que luego se expone en el Politécnico de Atenas. A la vuelta se intentan fijar las conclusiones y nace así un «documento de constataciones» que, fundamentalmente es una crítica al excesivo carácter analítico del Congreso.

(2) En general, en la *Carta de Atenas* se intenta establecer un cierto equilibrio entre conservación y renovación.

por un conjunto de elementos sometidos a fuertes tensiones, debido a que su valor económico sobrepasa muchas veces a su simple consideración como herencia cultural (3). Estas dificultades las comparte también con buena parte del Patrimonio Natural.

Además, la dialéctica entre conservación y renovación tampoco ayuda a clarificar el panorama, aunque se han propuesto soluciones ingeniosas para superarla. Cuenta Alejandro de la Sota: «Un alumno preguntaba al arquitecto Neutra qué debía de hacerse si en una plaza antigua, de viejo cuño y con solera se derrumba una de las casas que la forman. Se podría hacer una copia de la desaparecida, o un pastiche o bien, una casa actual ocupando el hueco. El viejo profesor contestó simplemente: *llamar a un buen arquitecto*. Como en una dentadura, el diente caído no es sustituido por uno ya gastado, sino más bien por una moderna y cara prótesis que no desentone por bien hecha. El nuevo rico, quizá, se ponga un diente de oro» (4).

Lo normal es que la ciudad recibida en herencia esté bien ajustada, en el mejor de los casos, a las necesidades de la generación anterior, pero no necesariamente a las de la que la recibe. Es necesario, por tanto, cambiar la ciudad para acomodarla a las condiciones del momento lo que supone dificultades (prácticas y teóricas) importantes.

En el extremo de la conservación total aparecería, como una caricatura de ciudad, la ciudad-museo, imagen final de algunos enfoques normativos (5). Pero, sobre todo, con el resultado de una

(3) «El suelo de los núcleos históricos de nuestras ciudades, se valora bajo la presión de dos tipologías culturales distintas: la histórica como acumulación simbólico-formal de la realidad, y la mecanicista-económica, como una apropiación de la misma realidad. Este control ha permitido durante muchos años, que sean los promotores los verdaderos destructores de las ciudades históricas, pues no se debe olvidar que la mentalidad capitalista sufre un rechazo primario por la historia; sólo cuando no puede destruirla, la integra, cotizando el espacio histórico como un auténtico supermarket simbólico» (ANTONIO FERNÁNDEZ ALBA y CARMEN GAVIRA: *Crónicas del espacio perdido, la destrucción de la ciudad en España, 1960-1980*, MOPU, Madrid, 1986, pág. 24).

(4) «De las restauraciones», *Restauración y Rehabilitación*, núm. 0, julio-agosto 1994, págs. 52-53.

(5) ALCÁZAR ALBAJAR, GLORIA: «La protección de los cascos históricos como herramienta de diseño urbano», *Urbanismo*, núm. 9, 1990, pág. 6.

inadecuación funcional. Claro que el otro extremo sería la desaparición de este Patrimonio urbano heredado. Afortunadamente conseguir esta desaparición no deber ser tan sencillo. Lo prueba el gran número de conjuntos históricos que han conseguido mantenerse a lo largo de las sucesivas generaciones (6). Y eso, a pesar de uno de los problemas más importantes que ha castigado la protección de nuestras ciudades históricas: el divorcio existente entre la planificación urbana y la protección del Patrimonio. Este divorcio no es cosa de ahora, ya que probablemente tiene su origen en el siglo XIX, cuando se empezaron a asumir estas competencias por organismos administrativos diferentes.

Lo cierto es que, aunque todos los esfuerzos deberían de centrarse en la coordinación, en este impulso común, las divergencias continúan en la actualidad, de forma si cabe más intensa. Y esto sucede en todos los niveles administrativos: estatal, autonómico y local, reproduciéndose de forma mimética la falta de coordinación y, en algunos casos, el antagonismo entre organismos con competencias urbanísticas (que engloban generalmente las de planificación), y organismos con competencias culturales (que suelen incluir en la mayoría de los casos las correspondientes a la protección del Patrimonio) (7).

CREACIÓN DE LAS ACADEMIAS

A pesar de que la atención al arte y a los artistas siempre ha sido una preocupación de los reyes españoles, lo cierto es que la protección del Patrimonio, tal y como hoy se entiende, no surge hasta la consolidación de las ideas ilustradas del XVIII, y tiene

(6) Respecto a nuestro Patrimonio Arquitectónico, parte importante del Patrimonio urbano español, dice José Luis Álvarez: «El problema de la degradación de nuestro Patrimonio Arquitectónico tiene una historia relativamente reciente, porque la verdad es que, aunque abandonado, maltratado y minusvalorado, la mayor parte de él se conserva hasta principios del siglo XIX. Probablemente más por la incapacidad de destruirlo, por el estancamiento de nuestra economía, y por la propia tendencia de los edificios a mantenerse en pie, que por una política protectora y restauradora» (*Sociedad, Estado y Patrimonio Cultural*, Espasa Calpe, Madrid, 1992, pág. 71).

(7) En este sentido, JUAN LÓPEZ JAÉN: «Los centros históricos españoles entre la realidad y la legalidad», *Urbanismo*, núm. 9, 1990, pág. 14.

mucho que ver con la creación de las Academias de la Historia y de Bellas Artes de San Fernando.

En la primera mitad del XVIII la Ilustración pugnaba por introducirse en la sociedad española. La punta de lanza fueron las tertulias y ciertas universidades receptivas a las nuevas ideas. Precisamente algunas de estas tertulias dieron lugar a las Academias (8).

En casa del abogado Julián Hermosilla se reunía, desde el año 1735, una tertulia, que primero se llamó Academia Universal y luego Academia Española de la Historia. Uno de los tertulianos que se incorporó en 1736, Blas Nasarre, que era bibliotecario mayor del rey consiguió trasladar ese año las reuniones a la Biblioteca Real, donde se redactan los Estatutos. Por fin, Felipe V aprueba definitivamente su fundación el 17 de junio de 1738 (9).

Otra tertulia, esta vez de Domingo Olivieri, fue el germen de la actual Real Academia de Bellas Artes de San Fernando. Felipe V, en julio de 1744 aprueba las «reglas para que, después de dos años de práctica, puedan contribuir a la formación de leyes para la academia de escultura, pintura y arquitectura, que se intenta fundar en Madrid». Ocho años después, el 12 de abril de 1752, Fernando VI firma el decreto de creación de la *Real Academia de las tres nobles artes de San Fernando* (10), y una Orden de diciembre

(8) «...pero la mayoría opuso una gran resistencia a las nuevas ideas, que se abrían trabajosamente paso en *tertulias* o reuniones particulares. Algunas de ellas se transformaron en academias con protección oficial» (ANTONIO DOMÍNGUEZ ORTIZ: «Renacimiento, Ilustración», en la *Historia de España* de Valdeón, Tuñón y Domínguez, Labor, Barcelona, 1991, pág. 331).

(9) Su primer director fue Agustín Montiano y Luyando, oficial de la Secretaría de Estado, y también redactor de los Estatutos, en los que puede leerse que el principal objetivo de la Academia era el de limpiar la historia de España «de las fábulas que deslucen e ilustrarla de las noticias que parezcan más provechosas» (FÉLIX BENÍTEZ DE LUGO: *El Patrimonio Cultural Español*, Comares, Granada, 1995, págs. 14-15).

(10) «Este cuerpo se creó en Madrid, y se hizo la solemne abertura de él el día 13 de junio de 1752, pronunciando una oración Don Alfonso Clemente de Aróstegui, del Consejo de Castilla, nombrado Vice-Protector de la Academia. Su primer Xefe (que se llama Protector) fue D. Joseph Carvajál y Lancáster, Ministro y Consejero de Estado; y desde entonces está anexô este cargo al empleo de Primer Secretario de Estado» (DIEGO ANTONIO REJÓN DE SILVA: *Diccionario de las nobles artes para la instrucción de los Aficionados, y uso de los Profesores*, Imprenta de D. Antonio Espinosa, Segovia, 1788).

de 1873 le da el nombre que actualmente ostenta. Su lema: *Non coronabitur nisi legitime certaverit* (no será coronado sino aquel que luchare legítimamente), puede hacerse indicativo de su importancia en la lucha por la defensa del Patrimonio español (11).

La Academia de la Historia y la de Bellas Artes de San Fernando, durante bastantes años fueron casi las únicas referencias legislativas al tratar el tema de la conservación del Patrimonio. Su importancia está fuera de toda duda si consideramos el cúmulo de competencias que se les asignan en la primera normativa de protección. Incluso para autores como Martín Bassols, la influencia de la Academia de San Fernando superaba a veces el ámbito histórico-artístico, constituyéndose en una suerte de instancia de impugnación para los particulares (12).

INICIO DE LA NORMATIVA

Las primeras normas relativas al Patrimonio son para asignarles competencias a las Academias. La más temprana, una Real Orden de Carlos III, de 3 de octubre de 1777, obligaba a Magistrados y Ayuntamientos a presentar ante la Academia de San Fernando, que estaba capacitada para obligar a su rectificación, el proyecto de las obras públicas que se llevaran a cabo en sus demarcaciones (13). Todavía los particulares quedaban excluidos del «filtro estético» de la Academia, pero la capacidad de veto puesta en manos de los académicos era ya importante.

El 6 de junio de 1803, el Rey Carlos IV firmó una Real Cédula por la cual se encargaba a la Real Academia de la Historia la inspección de los monumentos que se descubrieran, y, además, la

(11) Respecto a la importancia y al papel que jugaron las Academias pueden verse las recomendaciones bibliográficas de MARTÍN BASSOLS en la nota 58 de su libro *Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*, Montecorvo, Madrid, 1973. Y, en concreto para la Academia de San Fernando, JOSÉ CAVEDA: *Memorias para la Historia de la Real Academia de San Fernando y de las Bellas Artes en España*, 2 vols., Madrid, 1867.

(12) MARTÍN BASSOLS COMA: *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*, Montecorvo, Madrid, 1973.

(13) Casi dos meses después, una *Circular de Carlos III, de 25 de noviembre de 1777*, ampliaba esta obligación a los Arzobispos, Obispos, Cabildos y Prelados, respecto a los proyectos que se realizaran en bienes de su propiedad.

adopción de medidas en caso de que estos amenazasen ruina (14). Esta Real Cédula incluye una definición de monumento comprensiva de los bienes inmuebles, muebles y urbanos. Para López Jaén «...en ella se encuentra el germen de toda la legislación posterior, inclusive la Ley del Patrimonio de 1985. Esta Cédula es una de las leyes más antiguas de la Europa moderna en materia de protección y conservación de monumentos» (15). Se recogería posteriormente en la Novísima Recopilación, y en ella ya aparecen algunos de los grandes temas que afectan al Patrimonio Cultural: irrelevancia de la titularidad en relación a la protección (16), la necesidad de cooperación pública para conseguir su salvaguarda, o la responsabilidad de los Ayuntamientos y Justicias, entre otros. Pero su definición de monumento está basada exclusivamente en la antigüedad, y con el límite temporal de la Edad Media (17).

El criterio de antigüedad va a corregirse pronto, al incluir también elementos artísticos e históricos. Bajo esta nueva perspectiva se van aprobando, a lo largo de todo el siglo XIX, una serie de normas (18). Destaca la Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857, que ponía bajo custodia de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando todos los monumentos artísticos del

(14) En el Preámbulo puede leerse: «A consecuencia de lo que tuve a bien encargar a mi Real Academia de la Historia, con el deseo de hallar algún medio que pusiese a cubierto las antigüedades, que se descubren en la península, de la ignorancia que suele destruirlas con daños de los conocimientos históricos y de las artes a cuyos progresos contribuyó en gran manera; me propuso un plan razonado de las diligencias que juzgaba poderse adoptar para el reconocimiento y conservación de los monumentos antiguos, que en gran número, tiene el tiempo sepultados en España».

(15) «Los centros históricos españoles entre la realidad y la legalidad», *Urbanismo*, núm. 9, enero 1990, pág. 16.

(16) En esta Real Cédula la consideración de monumento era independiente de su titularidad pública o privada, pero se trataba de una breve y efímera premonición, ya que este concepto no se recuperaría hasta 123 años después, en la Ley de 9 de agosto de 1926.

(17) «...y finalmente, cualesquiera cosas aún desconocidas, reputadas por antiguas, ya sean púnicas, romanas, cristianas, ya godas, árabes y de la baja edad» (*Novísima Recopilación*, Ley III, Título XX, libro VIII).

(18) Entre otras: *Real Cédula de 28 de abril de 1837*, sobre extracción de pinturas y objetos de autores antiguos; *Real Orden de 14 de septiembre de 1850*, sobre edificios de reconocido mérito artístico propiedad del Estado; *Decreto de 16 de diciembre de 1873*, sobre derribo de edificios de mérito artístico o valor histórico; *Real Orden de 20 de septiembre de 1895*, sobre el informe de la Academia de Bellas Artes cuando se adquieran obras de arte por parte del Estado.

reino, constituyéndose a partir de estos momentos en una pieza básica en la protección de nuestro Patrimonio. Sin embargo, poco tiempo después compartirá esta responsabilidad con las Comisiones Provinciales de monumentos, que se crean por una Real Orden de 13 de junio de 1864.

En toda esta primera etapa pueden destacarse dos lagunas importantes. La primera es que *el monumento todavía se considera como una obra aislada*. En ningún sitio se menciona el entorno, ni la necesidad de considerar los elementos urbanos relacionados con el. Esta cuestión, muy importante para la conservación del Patrimonio de nuestras ciudades, será una conquista del siglo xx y, en concreto, del Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926.

La segunda es que *solamente los bienes del Estado y de la Iglesia aparecían sometidos a tutela* de las Academias de la Historia, de Bellas Artes de San Fernando y de las Comisiones del Patrimonio. Lo que significaba que los bienes privados quedaban excluidos de esta protección (19). Ya puede comprenderse el problema que supuso la desamortización que, en definitiva, liberó de la tutela académica una gran masa patrimonial que pasó a manos privadas.

EL PERÍODO DE CONSOLIDACIÓN

En primer cuarto del siglo actual van a aparecer novedades muy importantes, que afirmarán a la normativa española en la necesidad de conservación del Patrimonio cultural. El período se inicia con la Ley de 1911 que va a significar el inicio del entendimiento de la función social del Patrimonio, y cuya culminación se producirá en el Decreto-Ley de 1926. Entre las dos normas, la Ley de monumentos de 1915, presupuesto ineludible de la anterior aunque referida exclusivamente a los bienes inmuebles y, por supuesto, el Estatuto municipal de 1924 compendio y resumen de lo avanzado en materia urbanística hasta la fecha.

La Ley de 7 de Julio de 1911, formalmente Ley de Excavaciones Arqueológicas, fue desarrollada mediante un Reglamento aproba-

(19) Tal y como destaca, entre otros autores, GARCÍA FERNÁNDEZ: *Legislación sobre el Patrimonio Histórico*, Tecnos, Madrid, 1987, pág. 44.

do un año más tarde, el 1 de marzo de 1912. La antigüedad parece el único elemento claro de discriminación en una definición del monumento un tanto imprecisa (20). La protección pública se empieza a extender, aunque todavía en muy pequeña medida, a los bienes de titularidad privada. Según el artículo 4.1 el Estado podía hacer excavaciones arqueológicas en propiedades privadas, aunque los propietarios tenían derecho a una indemnización del cincuenta por ciento del valor de lo que se descubriera. Todavía el propietario contaba con un poder de disposición sobre la cosa muy importante como lo prueba que el único mecanismo jurídico fundamental de limitación de este poder era la expropiación (21). Se incluían también otras medidas, menos contundentes, de simple policía administrativa, como la posibilidad de suspender determinadas obras con el informe favorable de las Reales Academias de la Historia y de Bellas Artes de San Fernando, pero que significaban ya una intervención directa del Estado en la esfera privada (22).

Este camino lo va a continuar la Ley de 4 de marzo de 1915, aunque apelando al voluntarismo del propietario particular. De forma que la subvención a la que se refería el artículo 4 de la Ley, o el tratamiento contributivo del artículo 5, para aquellos que se comprometiesen en labores de protección de sus propiedades monumentales, eran más un premio que una contraprestación al deber de conservar. Sin embargo, y como dice Concepción Barrero (23), exis-

(20) Se habla de «...todas las obras de arte y productos industriales pertenecientes a las edades prehistóricas, antigua y media... las ruinas de edificios antiguos que se descubran, y los existentes que entrañen importancia arqueológica», donde el criterio de antigüedad aparece claro. Y sin embargo también «...los edificios de interés artístico abandonados a los estragos del tiempo».

(21) Por ejemplo, el Derecho a efectuar excavaciones arqueológicas por parte del Estado se consigue, en propiedades particulares «...ya adquiriéndolas por expediente de utilidad pública, ya indemnizando al propietario de los daños y perjuicios que la excavación ocasione en su finca...» (art. 4.1). Lo mismo que la posibilidad de que este tipo de bienes pasen a manos del Estado: «...podrán pasar a la propiedad del Estado mediante expediente de utilidad pública y previa la correspondiente indemnización al dueño del terreno y al explorador...» (art. 4.2).

(22) Según se desprende del artículo tercero, tanto de esta Ley de 1911, como del Reglamento de 1912.

(23) Una exposición particularmente interesante de las características fundamentales de esta Ley puede encontrarse entre las páginas 54 y 60 del libro de CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ: *La ordenación jurídica de Patrimonio Histórico*, Civitas, Madrid, 1990.

tían dos preceptos que continuaban el camino iniciado en la Ley de 1911. El primero se refería al derribo de edificios protegidos para el que se exigía permiso previo del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, y el segundo a la prohibición de su exportación. Ambos significaban una clara intervención del Estado en la esfera privada.

La Ley de 1915 era una Ley de Monumentos arquitectónico-artísticos. Esto significaba que al simple criterio de antigüedad de la Ley de 1911 se le añadía el «mérito histórico o artístico» (24). Dada la inseguridad jurídica que podría suponer la indefinición de la «artisticidad» de un bien se recurría a su declaración. De tal manera que estos valores históricos o artísticos tenían específicamente que reconocerse en un expediente incoado al efecto. Por primera vez aparece de forma taxativa algo que será una constante a lo largo de las sucesivas normas de protección del Patrimonio Cultural, hasta llegar al momento actual: *el criterio formal*, como medio para conocer si un bien está afectado o no.

EL ESTATUTO MUNICIPAL DE 1924

¿Qué sucedía mientras tanto en el ámbito urbanístico? Las técnicas urbanísticas se habían ido incorporando poco a poco a la práctica corriente (25). Alineaciones, zonificación y ordenanzas, de forma conjunta o separadamente, empezaban a organizar el armazón del planeamiento por dos caminos diferentes. En el exterior de las poblaciones, mediante planes de ensanche, y en la ciudad consolidada mediante los de reforma y saneamiento interior (26).

(24) Dice el artículo primero de esta Ley de 1915 que se considerarán monumentos: «los de mérito histórico o artístico cualquiera que sea su estilo, que en todo o en parte sean considerados como tales en los respectivos expedientes, que se incoarán a petición de cualquier Corporación o particular».

(25) Un acercamiento claro y sintético a esta cuestión puede encontrarse en un pequeño librito de EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA titulado *El urbanismo como hecho y la formación de las técnicas urbanísticas*, UIMP, Santander, 1977.

(26) El simple enunciado de los títulos legislativos puede ser ilustrativo: Ley de Ensanche de las Poblaciones (1984), Reglamento para la ejecución de la Ley de Ensanche (1867), Ley de Ensanche de Poblaciones (1876), Régimen urbanístico especial para los ensanches de Madrid y Barcelona (1892), Ley de Reglamento de obras de saneamiento y mejora interior de las grandes poblaciones (1895).

Respecto al problema de las competencias, tanto para la formulación como para la aprobación de los planes, licencias de obras, etc., se mantenía una lucha desigual entre la administración local y la central, casi siempre con victorias aplastantes de la segunda (27). Todas estas tendencias se fueron concretando en la práctica y, posteriormente, en la legislación durante toda la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX.

Un momento importante se produjo con la aprobación del Estatuto Municipal y del Reglamento de Obras, Servicios y Bienes municipales de 1924. En el Estatuto se consagra el principio de autonomía municipal en cuestiones de planeamiento: «...los ayuntamientos podrán y deberán abordar sus obras de ensanche, urbanización y saneamiento sin necesidad de someter los planes respectivos al informe sucesivo de Corporaciones, Academias y Centros en peregrinación interminable de años y años; el acuerdo municipal, que por sí solo ahorra dos períodos de la expropiación forzosa, será examinado únicamente por la Comisión Sanitaria Central y Provincial, según los casos, y los beneficios...» (28). Como puede observarse la autonomía municipal parece total. Sólo existe una tutela, aparentemente mínima, la ejercida por la Comisión Sanitaria Central y Provincial. Bien, pues este inocente organismo será el encargado de ejercer el control, y no solamente sanitario, por parte de la Administración Central. Para ello lo que se hace es hipertrofiar, desmesurar, sus competencias (29). Simplemente un

(27) Recuérdese aquí, como anécdota, lo sucedido con el Plan de Ensanche de Barcelona. Una Real Orden de 2 de febrero de 1859 autoriza a realizar los estudios del ensanche y reforma de la ciudad. El 15 de abril el Ayuntamiento convoca un concurso cuyo plazo acababa el 31 de julio. Pero el ¡7 de junio! una Real Orden aprueba el proyecto que la Reina había encargado a Cerdá. El Ayuntamiento recurre pero no se le hace caso. Se resuelve el concurso que gana Antonio Rovira, y el proyecto de Cerdá, que participaba, ni siquiera es calificado. Como dice Pedro Bidagor: «Fueron inútiles las gestiones municipales para que prevaleciera el proyecto premiado en el concurso, y el de Cerdá fue aprobado definitivamente por Decreto de 8 de julio de 1860» («El siglo XIX», en *Resumen histórico del urbanismo en España*, IEAL, Madrid, 1968, pág. 268).

(28) Esta cita, reproducida por su importancia en buena parte de los tratados municipalistas para ilustrar el problema de la autonomía local, está extraída del Preámbulo del Estatuto.

(29) Dice MARTÍN BASSOLS COMA: «No obstante, el Reglamento de Obras y Servicios, como hemos tenido ocasión de examinar, otorgaba una dilatada amplitud a los cometidos técnico-sanitarios, hasta hacerlos sinónimos prácticamente de toda la materia urbanística, con lo cual el ámbito de fiscalización

apunte relacionado con la protección del Patrimonio: resulta que, entre sus componentes figura un representante ¡de la Academia de Bellas Artes de San Fernando! El control de la Academia no ha desaparecido, simplemente se ha trasladado a la Comisión Sanitaria.

De cualquier forma el avance aparece indudable, sobre todo si consideramos la anterior legislación sobre planeamiento (30). Todavía la terminología relativa a los instrumentos de planeamiento es vacilante, fluctuando entre plan y proyecto, aunque la tendencia es a utilizar todavía el término *proyecto*. Tampoco se contempla un plan que abarque la totalidad del municipio, aunque sí se manifiesta claramente el propósito de planificar la totalidad del mismo. Esto se conseguía mediante dos tipos de planes: los de ensanche y extensión, para el exterior de las poblaciones; y los de mejora interior, para la ciudad consolidada. También se incluían las obras de saneamiento y urbanización parcial, y las municipales ordinarias.

En todos los casos aparecen unas determinaciones mínimas que deben de cumplir los planes (31), pero que no hacen mención a la protección del Patrimonio. Es necesario acudir al Capítulo VI del Reglamento de obras y servicios (32) para encontrar cuestiones relativas al tema. Así, entre las obligaciones de los Ayuntamientos figuran las de velar por la conservación de los monumentos (art. 101), para lo cual están autorizados a impedir su demolición y la realización de cualquier tipo de obras que no sean de mera

estatal experimentaba un incremento mucho más extenso que el configurado inicialmente por el Estatuto» (*Génesis y evolución del Derecho Urbanístico español (1812-1956)*, Montecorvo, Madrid, 1973, pág. 499).

(30) «La legislación de ensanche era rigurosamente centralista, atribuyendo prácticamente la totalidad de las competencias directivas a la Administración del Estado. El Estatuto parte del principio contrario: el artículo 180 dice que corresponde “a los Ayuntamientos proyectar, construir y aprobar los proyectos que tengan por objeto: las obras de urbanización y saneamiento y las de abastecimiento de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales”» (JOSÉ LUIS LASO MARTÍNEZ: *Derecho Urbanístico, orígenes, principios generales y organización administrativa*, Montecorvo, Madrid, 1971, pág. 108).

(31) JOSÉ LUIS LASO MARTÍNEZ: *Derecho Urbanístico, orígenes, principios generales y organización administrativa*, Montecorvo, Madrid, 1971, págs. 110-113.

(32) Que lleva por título «De los servicios de ornato y embellecimiento de las Poblaciones».

consolidación (art. 102) (33), pudiendo llegar en caso necesario a la expropiación forzosa (art. 103) (34).

Sin embargo es el artículo 104 del Reglamento de obras y servicios el que se encarga de la necesaria conexión entre el planeamiento y la legislación de protección del Patrimonio, cuando establece de manera taxativa la necesidad de que aquél respete los edificios históricos o artísticos (35). Hay sin embargo una salvedad, que se establece al final del artículo cuando dice «salvo caso de imposibilidad manifiesta». No parece muy claro el significado del párrafo, pero en cualquier caso, siempre el representante de la Academia de Bellas Artes de San Fernando en la Comisión Sanitaria correspondiente (!) podría demostrar la «posibilidad» de respetar su trazado. Aparece también algo importante y es que, la obligación del plan de respetar los edificios históricos o artísticos, lo era con independencia de que éstos hubieran sido declarados monumentos. Parece pues, que el concepto de Patrimonio que propone el Reglamento es de tipo *material* y no *formal*, tal y como aparecerá tradicionalmente en la legislación posterior. Habría que matizar y completar la afirmación anterior, pero ahora sólo interesa resaltar el hecho de que ya en este período histórico habían aparecido la mayor parte de los temas objeto de controversia en la actualidad.

EL DECRETO-LEY DE 9 DE AGOSTO DE 1926

Con el Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926 se cierra este período de consolidación. Se trata de una norma de gran importancia, tanto por recoger los planteamientos más avanzados de la normativa anterior, como por incluir novedades importantes que se van

(33) Dice textualmente el citado artículo que podrán impedir las «obras de reparación que modifiquen su estilo arquitectónico».

(34) Es sintomático que el artículo 103 al considerar en el justiprecio los valores del terreno y de la edificación, pero no el *mérito histórico* o *artístico* que poseyera el bien, reafirma su carácter público.

(35) Dice el artículo 104 del Reglamento de obras, servicios y bienes municipales: «Los proyectos de ensanche, extensión o reforma interior de poblaciones que afecten a edificios artísticos o históricos, hayan o no sido declarados monumentos nacionales, deberán respetarlos en sus trazados, salvo caso de imposibilidad manifiesta».

a anticipar, incluso a la legislación europea en la materia. Hay que destacar tres aspectos en cualquier análisis, por somero que sea, que se haga del mismo.

El primero se refiere a la confirmación de la *necesidad ineludible de un procedimiento de declaración*. Esta necesidad, que ya aparecía en la Ley de 1915, tiene su origen también en la radical indeterminación de lo que sean valores artísticos o culturales (36). Con la dificultad de que la referencia a la *cultura* es la primera vez que se introduce en la legislación de este tipo, y por ninguna parte se da una indicación más o menos precisa sobre su alcance.

El segundo, que constituye una importante novedad, se refiere a la *extensión de la protección a elementos y entornos urbanos*. Se consideraban parte del Tesoro según el artículo 2.ºb: «las edificaciones o conjuntos de ellas, sitios y lugares de reconocida y peculiar belleza, cuya protección y conservación sea necesaria para mantener el aspecto típico, artístico y pintoresco, característico de España». Ya se ha mencionado el aspecto innovador de este párrafo en el capítulo anterior, pero es que, además, se proponían una serie de medidas que podríamos denominar *técnicas* que superaban las posibilidades del momento (37).

La tercera novedad es que esta Ley consagra el *principio general de intervención directa del Estado* en los bienes de interés cultural, con independencia de su titular (38). De tal forma que, a partir de ahora, la acción del Estado puede caer con todo su peso coactivo sobre los Bienes Culturales, sean estos de titularidad pública o privada.

(36) Aparece definido el Tesoro Artístico Arqueológico Nacional como «el conjunto de muebles e inmuebles dignos de ser conservados para la nación por razones de Arte y Cultura» (art. 1.º, Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926).

(37) «Los centros históricos españoles entre la realidad y la legalidad», *Urbanismo*, núm. 9, enero 1990, pág. 16.

(38) Esto se reconoce explícitamente en la propia Exposición de Motivos: «serían inútiles nuestros esfuerzos y obra lenta e ineficaz y torpe la conservación y rescate de nuestra riqueza artística y monumental si este Decreto-Ley hubiera de inspirarse en iguales principios y doctrinas en que aquellas otras leyes que le precedieron fueron inspiradas o confiáramos demasiado en nuestros medios financieros... Precisa, por tanto señor, la intervención directa y eficaz del Estado, si es que pretendemos fijar de una vez y para siempre la riqueza monumental de España al suelo de la Nación».

LA LEY DE 13 DE MAYO DE 1933

Más que por los aspectos técnicos o por las innovaciones que plantea esta Ley tiene importancia por el período durante el cual estuvo vigente. Y tanto por la larga duración del mismo, como por sus especiales características (guerra civil, migraciones de los años sesenta y setenta, etc.). En realidad, lo que hace es confirmar las directrices más importantes planteadas por el Decreto-Ley de 1926 de forma que el concepto de Patrimonio aparece ligado a las tres notas distintivas ya conocidas: interés histórico, artístico y antigüedad (39). Esta última se relaciona con la cifra mágica de los cien años. Todos aquellos bienes muebles o inmuebles con más de cien años de antigüedad con interés artístico, arqueológico, paleontológico o histórico que hubiera en España formaban parte de su Patrimonio. Se trataba de una definición muy parecida a la de la Ley de 1926 (40) y que, por tanto, presentaba los mismos problemas de subjetivismo en su apreciación. Por eso se hacía imprescindible contar con un instrumento formal de declaración que, efectivamente, aparece en el artículo 14.

Esta Ley confirma también, ya de forma indudable, la extensión de la protección a las áreas urbanas al incluir, de forma análoga a la Ley de 1926, a los conjuntos histórico-artísticos (41), aunque

(39) Dice el artículo primero de esta Ley que formarán parte del Patrimonio «cuantos inmuebles y objetos muebles de interés artístico, arqueológico, paleontológico o histórico haya en España de antigüedad no menor a un siglo; también aquellos que, sin esta antigüedad, tengan un valor artístico o histórico indiscutible, exceptuando, naturalmente, las obras de autores contemporáneos».

(40) En realidad esto no es del todo exacto ya que se incluyen como novedades el *interés arqueológico* y el *paleontológico*, iniciando una «escalada de intereses» que van a culminar en la vigente Ley de 1985 que también en su artículo 1 habla de «interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico». Tampoco aparecía en la Ley de 1926 la referencia a los cien años de antigüedad que, sin embargo, sí era de una gran tradición en nuestro ordenamiento jurídico.

(41) El artículo 3 de esta Ley decía que la Dirección General de Bellas Artes «...cuidará de la inclusión en el catálogo de monumentos de cuantos edificios lo merezcan, como asimismo de los conjuntos urbanos». Y luego, el artículo 33 indicaba explícitamente que todo el articulado referido a la protección de los monumentos era también de aplicación a los conjuntos urbanos y rústicos.

no al entorno monumental o urbano para lo que será necesario esperar al Decreto de 22 de julio de 1958.

Pero, sobre todo, se consagra de forma definitiva el principio de intervención estatal en la esfera privada, en interés de la conservación del Patrimonio. Se imponen al propietario, independientemente de su titularidad pública o privada, una serie de obligaciones de hacer y no hacer, por el mero hecho de ostentar el dominio del bien. En este aspecto destacan dos temas importantes, la autorización administrativa y el deber de conservación.

Cualquier tipo de actuación sobre un bien declarado como protegido, debía contar con *la autorización de los órganos competentes* (42). Esto, que aparentemente resulta correcto, incluso necesario, se complicó al no existir ninguna instancia que coordinara esta autorización «de protección del Patrimonio», con la propiamente urbanística que correspondía, por regla general, a los Ayuntamientos. De tal forma que aquella persona o entidad que quería realizar cualquier actuación sobre un bien protegido estaba sometida, de hecho, a una doble autorización, *necesitaba una doble licencia*. Esta fue una pesada losa burocrática que caía como una maldición sobre los bienes declarados.

Asimismo, los propietarios de los bienes protegidos *estaban obligados a su conservación*. De tal forma que el propietario de un edificio declarado, obligatoriamente debería de invertir el dinero necesario para mantenerlo en buenas condiciones.

Se trataba, tanto por lo que se ha visto hasta ahora, como por otras cuestiones ajenas al tema que nos ocupa, de una Ley imperfecta. Imperfecta desde el punto de vista de la justicia, pero también técnicamente. El hecho de que haya subsistido durante tantos años, al paso de la democracia a la dictadura y otra vez a la democracia, a los importantes cambios sociales y económicos que tuvieron lugar en España durante este período histórico, a tantas legislaturas y gobiernos diferentes, es ciertamente un hecho extraño. Probablemente una de las causas haya sido su poca utiliza-

(42) Los órganos competentes para dar esta autorización eran, según los artículos 3, 26 y 33, la Dirección General de Bellas Artes y las Comisiones del Patrimonio Histórico-Artístico.

ción (43). Pero también, la fronda legislativa que muy pronto empezó a aparecer y que prácticamente la sepultó en un mar de normas, haciéndola en algunos supuestos muy poco operativa, con preceptos muchas veces contradictorios, y otras complementarios, respecto a las disposiciones que se contenían en su articulado.

CAOS LEGISLATIVO Y APARICIÓN DE LA LEY DEL SUELO

Las carencias que presentaba la Ley de 1933 fue necesario suplirlas mediante la aprobación de una legislación complementaria. Pero esto se hizo, no desarrollando la Ley en un único texto, sino, tal y como se ha expuesto al final del apartado anterior, mediante un verdadero aluvión de leyes, decretos, etc., que modificaban o completaban la Ley de forma generalmente puntual. Como consecuencia, la legislación sobre el Patrimonio se convirtió en una verdadera jungla normativa (44).

El problema todavía era más complicado debido a la costumbre legislativa que se fue creando en este tipo de normas de no relacionar explícitamente los preceptos derogados de leyes anteriores, sino hacerlo de forma genérica, con lo que resultaba muy difícil llegar a determinar qué *corpus* era el realmente vigente (45).

(43) Dice LÓPEZ JAÉN: «Ha de señalarse que, posiblemente, la Ley del 33 basó su larga supervivencia, más de cincuenta años de vigencia con escasas modificaciones, en el poco uso que de ella se hizo...» («Sobre los conjuntos históricos españoles», *Ciudad y Territorio*, núm. 85, verano 1990, pág. 61).

(44) FÉLIX BENÍTEZ DE LUGO recoge entre las páginas 33 y 36 de su libro *El Patrimonio Cultural Español* (Comares, Granada, 1995), el listado de las normas vigentes en el momento de aprobarse la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985. Pues bien, aparecen relacionadas 42 disposiciones que van, desde la Ley de 7 de julio de 1911 sobre excavaciones, hasta la Orden de 25 de marzo de 1980 sobre inspección de yacimientos arqueológicos.

(45) Dice JOSÉ LUIS ÁLVAREZ, citando una obra suya, *Transmisión de obras de arte*, de 1975: «...existe una gran dificultad para determinar los preceptos que están derogados, ya que el sistema seguido por casi todas estas normas es el de no derogar las disposiciones anteriores, sino o declararlas vigentes considerando derogados sólo los preceptos contrarios a lo consignado en la disposición que se dicta, o declarar vigentes de forma indiscriminada las normas anteriores, con lo que podría interpretarse que las no exceptuadas quedarían derogadas, o sencillamente declarar derogadas las disposiciones que se opongan a lo preceptuado en la norma que se dicta» (*Sociedad, Estado y Patrimonio Cultural*, Espasa Calpe, Madrid, 1992, pág. 251).

Se produce entonces un auténtico caos legislativo que dificulta de manera notable una aplicación racional de la Ley. A pesar de todo pueden destacarse dos normas de auténtica importancia. La primera, ya aludida anteriormente, es el Decreto de 22 de julio de 1958, que extiende la protección al entorno de los monumentos y de los conjuntos. Con ella viene a reconocerse la importancia del medio, urbano o natural, en el que aparece inserto el bien. Y la otra está constituida por las Instrucciones de 20 de noviembre de 1964 para las poblaciones declaradas Conjuntos Histórico-Artísticos y que, en cierta manera completa el Decreto anterior.

La segunda cuestión importante es la aparición de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956. Sobre lo que supuso esta Ley, no solamente para el planeamiento español, sino en general respecto al nuevo enfoque del derecho de propiedad, se ha escrito ya quizás demasiado y no es este el lugar para reflexionar sobre el tema. Sin embargo, parece necesario realizar algunas precisiones. A pesar de lo manifestado por algunos autores, la Ley del 56 no se produce a partir de la nada, o sencillamente imitando la legislación de otros países. Se puede entender como la culminación de un proceso iniciado a finales del XIX, y que resume buena parte de los planteamientos y experiencias españolas, incluso legislativas, de la primera mitad de este siglo (46). Por supuesto que incluye avances muy importantes pero que, probablemente, no lo sean tanto considerados desde el punto de vista de la protección del Patrimonio. El problema de fondo es que se trata de una Ley para «crear ciudad», una Ley que frecuentemente se ha calificado de *extensión*, por ignorar de forma palmaria las técnicas y mecanismos de intervención en suelo urbano. Así, la institución básica que propone para conseguir la redistribución de beneficios y cargas no es otra que la reparcelación, y las dificultades que representa su apli-

(46) Hay muchos autores que sostienen este planteamiento evolutivo y de culminación para explicar la aparición de la Ley del 56, frente al asombro de su singularidad: Martín Bassols Coma (*Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español, 1812-1956*, Montecorvo, Madrid, 1973, pág. 565); José Luis Laso Martínez (*Derecho urbanístico, orígenes, principios generales y organización administrativa*, Montecorvo, Madrid, 1981, pág. 140); Eugenio Pérez Botija («Síntesis normativa de la Ley del Suelo. Hacia una justificación del urbanismo», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 88, pág. 502); o Fernando de Terán (*Planeamiento urbano en la España Contemporánea*, Alianza, Madrid, 1982, pág. 307).

cación en terreno consolidado son obvias. Claro que tampoco se solucionará el problema veinte años más tarde, cuando se apruebe su primera reforma.

Otra de sus características más avanzadas fue la de considerar al planeamiento como el eje de toda la ordenación territorial y urbana (47). El plan se configuraba como el mecanismo integrador de toda la actividad urbanística. Pero esto era sólo aparente. Ya en el propio texto legal el artículo 45.2 decía textualmente que «la formación de los planes no limitará las facultades que corresponden a los distintos Departamentos ministeriales conforme a la legislación aplicable a las materias atribuidas a la competencia de cada uno de ellos». Se había perdido la ocasión de integrar efectivamente tanto a la legislación como al planeamiento sectorial en el plan (48). Las cuestiones urbanísticas, entendidas de forma restrictiva, continuarían su camino independiente, y las de protección el suyo. Esta negación del plan como vertebrador de toda la actividad urbanística, que ya en germen podía intuirse ¡en la propia Ley!, aunque afirmara justamente lo contrario fue, además, instaurándose progresivamente en la práctica cotidiana.

Sin embargo, la Ley del Suelo del 56, al proponer un nuevo enfoque en el derecho de propiedad privada, sí que va a influir de manera determinante en la justificación intervencionista de la conservación. Al abrirse paso la idea de que la propiedad de suelo no era ya la facultad de disposición total sobre el mismo, únicamente sometida a determinadas limitaciones legales, sino que su contenido real venía determinado por el plan, las cosas cambiaron posibilitando de manera notoria la protección del Patrimonio urbano.

LA SITUACIÓN ACTUAL

En el año 1975 se aprueba una reforma de la Ley del Suelo de 1956 (49) que, esencialmente, va a incidir en los mismos aspectos

(47) MARTÍN BASSOLS COMA: *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español, 1812-1956*, Montecorvo, Madrid, 1973, pág. 567.

(48) Posteriormente, cuando se reforma la Ley en 1975, el artículo 57.2 plantea el tema en parecidos términos: «la aprobación de los planes no limitará las facultades que correspondan a los distintos Departamentos ministeriales...»

(49) El resultado se plasmó en el Texto Refundido de 9 de abril de 1976.

ya comentados, en lo que se refiere al tema de la protección del Patrimonio, no suponiendo ningún avance respecto a los mismos. Sin embargo, sí aparecen técnicas innovadoras de distribución de cargas y beneficios, pero sólo para las áreas de *extensión*. La doctrina planteó la utilización de estos mecanismos en la ciudad *consolidada*, pero en el filo de los límites legales. Finalmente, estos problemas se intentaron abordar con una segunda reforma en el año 1990, reforma que dio lugar al actual Texto Refundido de 26 de junio de 1992. Texto Refundido modificado a su vez, en aspectos puntuales, mediante el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales (50).

La nueva Constitución Española de 1978 supone el inicio de la revisión de buena parte de los textos legales existentes hasta la fecha. Y también de la legislación sobre Protección del Patrimonio. Son tres los grandes ejes que vertebran el cambio. El primero se refiere al Estado de las Autonomías, el segundo al cambio en el sistema de relaciones entre la Protección del Patrimonio y otros derechos también constitucionales, y el tercero al propio concepto de Patrimonio.

La remisión más directa se encuentra en el artículo 46. La primera consideración es que el Patrimonio al que se refiere la Constitución no es un patrimonio singularizado en razón de su titularidad, sino que lo es atendiendo a los valores que posee: «...del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España, y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad». Estos valores son, por tanto, el histórico, el cultural y el artístico. Todos ellos esencialmente indeterminados. Pero así como *el histórico* y *el artístico* son de una larga tradición relacionados con la protección del Patrimonio, no sucede lo mismo con *el cultural*. En realidad habría que recordar el Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926, cuando en su artículo 1.º define al Tesoro Artístico Arqueológico Nacional como «el conjunto

(50) Cuatro son estos aspectos: eliminación de la categorización en el suelo urbanizable, variaciones en el aprovechamiento y cesión de suelo a los Ayuntamientos, reducción de algunos plazos administrativos, y retoques en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, referentes a la aprobación de instrumentos de planeamiento por las Corporaciones Locales.

de muebles e inmuebles dignos de ser conservados para la nación por razones de Arte y Cultura» (51).

De cualquier forma la indeterminación de los valores histórico, cultural y artístico es bastante clara, y nos conduce directamente a la afirmación de que el Patrimonio se plantea en el texto constitucional como un concepto que el legislador debe concretar. Este, al redactar la Ley del Patrimonio Histórico español de 1985 optará por dar una solución formal al problema.

Para que los poderes públicos puedan cumplir la misión que les asigna el artículo 46, en buena parte de los casos deberán actuar limitando la soberanía del titular del bien. La justificación puede buscarse en el artículo 33.2 cuando al referirse a la propiedad privada y a la herencia manifiesta que «la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes». También en este caso puede observarse cómo, en última instancia, el difícil problema de la interferencia entre los derechos individual y colectivo se remite a las leyes.

Ahora bien, los poderes públicos no solamente “garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico” (art. 46), sino que además «promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho» (art. 44). Y puesto que, tal y como ya se ha analizado anteriormente, el Patrimonio Histórico Español forma parte significativa de nuestra cultura, el Estado deberá también, además de conservarlo y enriquecerlo, hacerlo accesible.

El día 29 de junio de 1985 se publica en el *Boletín Oficial del Estado* la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. En su preámbulo se manifiesta de forma explícita la intención de cumplir el mandato constitucional aludido en el párrafo anterior, tanto es sus aspectos de *protección y enriquecimiento*

(51) También el artículo 45 de la Constitución de 1931 dice que «la riqueza histórica y artística integran el Tesoro Cultural de la Nación». De este precepto podría deducirse que el término *cultura* aparece como comprensivo de *lo histórico* y *lo artístico*, interpretación que, por otra parte es acorde por lo manifestado por la mayor parte de la doctrina, tal y como ya se ha explicado en el capítulo 1.

to (52), como facilitando el *acceso* a los bienes que lo constituyen (53). Queda por analizar si estas palabras se han quedado en meros deseos, o se han traducido en hechos concretos.

En realidad en la Ley no se incluyen novedades apreciables. Aparte del valor que se le supone por el hecho de desarrollar la Constitución (en el campo que le es propio), en un tiempo ciertamente corto, sobre todo si lo comparamos con otras normas que todavía están esperando ¡casi veinte años después!, su mayor interés radica en la clarificación que supone. Clarificación en primer lugar del caos legislativo existente hasta el momento. Y también clarificación terminológica, y precisión en la ordenación jurídica. Y no alcanza mayor precisión debido a dos cuestiones. La primera, inevitable, se deduce de la propia estructura competencial diseñada por la Constitución. Esta Ley habrá que colocarla conjuntamente con las normas aprobadas por las diferentes Autonomías (54). La segunda, es la escasa y confusa relación que se aprecia con la legislación y la práctica urbanística y, en concreto, con el planeamiento (55).

(52) «El Patrimonio Histórico Español en el principal testigo de la contribución histórica de los españoles a la civilización universal y de su capacidad creativa contemporánea. La protección y el enriquecimiento de los bienes que lo integran constituyen obligaciones fundamentales que vinculan a todos los poderes públicos, según el mandato que a los mismos dirige el artículo 46 de la norma constitucional».

(53) «En consecuencia, y como objetivo último, la Ley no busca sino el acceso a los bienes que constituyen nuestro Patrimonio Histórico. Todas las medidas de protección y fomento que la Ley establece sólo cobran sentido si, al final, conducen a que un número cada vez mayor de ciudadanos puedan contemplar y disfrutar las obras que son herencia de la capacidad colectiva de un pueblo».

(54) Así, JAVIER GARCÍA-BELLIDO dice hablando de esta Ley: «...la tarea por hacer es más la de esclarecer y desarrollar algunos aspectos confusos, poco precisos o insatisfactorios de la Ley (cuando ésta no impida hacerlo), y que, en todo caso, ha dejado expresamente abiertos a precisiones posteriores y diversas de los cuerpos legisladores autonómicos, según las competencias constitucionales de éstos» («Problemas urbanísticos de la Ley del Patrimonio Histórico Español: un reto para el urgente desarrollo legislativo autonómico», *Ciudad y Territorio*, núm. 78, 4/1988, pág. 4).

(55) En este sentido se manifiesta ALFONSO PÉREZ MORENO: «...resalta también un cierto aislamiento en el conjunto de las normas administrativas sobre urbanismo y medio ambiente con las que, a lo sumo, se yuxtapone pero no queda sustantivamente coordinada» («El postulado constitucional de la promoción y conservación del Patrimonio Histórico Artístico», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 119, 1990, pág. 36).

La determinación del inconcreto Patrimonio al que se refería el artículo 46 de la Constitución, se consigue mediante el procedimiento de declaración formal de los bienes protegidos, de hondas raíces en la normativa desde la Ley de 1915. Aunque el artículo 1.3 diferencia entre los bienes «más relevantes» que dice «deberán ser inventariados o declarados de interés cultural», y los demás bienes integrantes del Patrimonio, en realidad la Ley se aplica efectivamente sólo si al final se declaran o se inscriben en el inventario (56).

Un año después se aprueba el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (57). Este Real Decreto trata sobre los órganos colegiados, los instrumentos administrativos, y la transmisión y exportación de bienes. Se modificó mediante otro Real Decreto, el 64/1994, de 21 de enero, a la vista de la importantísima sentencia 17/1991 de 31 de enero, dictada por el Tribunal Constitucional (58).

El resto de la normativa sectorial no cuenta apenas con historia. Es decir, no tiene antecedentes en la legislación española. Efectivamente, la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, fue aprobada mediante el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio. Dos años después se aprobó el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, del Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo de evaluación de impacto ambiental. Esta Ley y su Reglamento tuvieron su origen en la Directiva 85/337, de 27 de junio de 1985, de la Comunidad Europea (59) que obligaba a los Estados miembros a asumir sus determinaciones.

(56) En realidad esto no sucede con los bienes a los que se refieren las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley, el artículo 40.2 y el 48.1, que se integran en el Patrimonio Histórico directamente por Ministerio de la Ley.

(57) A pesar de que en la disposición final de la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985 se decía que «se autoriza al Gobierno para dictar, además de las disposiciones reglamentarias expresamente previstas en la presente Ley, las que sean precisas para su cumplimiento», la realidad fue que el Gobierno sólo fue capaz de aprobar un desarrollo *parcial* de la Ley.

(58) En este Real Decreto 64/1994, de 21 de enero, se desarrolla también la competencia estatal sobre expoliación que no existía en el Real Decreto 111/1986 y, además, se adapta a lo dispuesto en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

(59) Esta directiva surge de un estudio realizado por los profesores LEE y WOOD, paneles de expertos, etc., que durante años fueron elaborando sucesivos proyectos, hasta que por fin se adoptó por la Comisión un documento oficial que se envió al Consejo de las Comunidades el 18 de julio de 1980.

Aparentemente, la inclusión del tema de las evaluaciones de impacto ambiental en un estudio sobre los instrumentos de protección del Patrimonio urbano, podría parecer extraña. Pero todo depende del concepto de medio ambiente que se maneje. Cada vez más, se hace un uso extensivo del mismo, predominando en la actualidad un enfoque integrado que tiende a considerar como un todo el conjunto de relaciones entre elementos naturales y artificiales que soportan la sociedad humana.

En cualquier caso, la aplicación de las técnicas de evaluación de impacto ambiental a temas de protección del Patrimonio está fuera de toda duda, puesto que, como veremos, la propia Ley así se encarga de establecerlo (60). Es un ejemplo más de cómo, paulatinamente, se va quebrando el principio de separación entre la protección de los patrimonios cultural y natural (61). El problema, que muchas veces se mezcla también con la polémica sobre la necesidad o no de una Ley general sobre Medio Ambiente, es complejo y con muchas aristas. De lo que no hay duda es que se están produciendo problemas de coordinación en estos campos. Problemas que habría que atender.

Por último, sólo falta reseñar la entrada en vigor de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general, por lo que puede suponer en el campo de los incentivos económicos a la protección del Patrimonio.

(60) En el artículo 6.º del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, que aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo de evaluación de impacto ambiental, puede leerse cuando se refiere al contenido de la evaluación de impacto ambiental: «Asimismo, debe comprender la estimación de la incidencia que el proyecto, obra o actividad tiene sobre los elementos que componen el Patrimonio Histórico Español, sobre las relaciones sociales y las condiciones de sosiego público, tales como ruidos, vibraciones, olores y emisiones luminosas, y de cualquier otra incidencia ambiental derivada de su ejecución».

(61) Así, al referirse al concepto de medio ambiente que se desprende del análisis del artículo 45 de la Constitución dice JUAN ROSA MORENO: «Este medio ambiente natural recogido por el citado precepto, aun ensanchando su ámbito cuanto se quiera, se ve desbordado por la acepción que de ambiente se utiliza en el mecanismo de evaluación de impacto ambiental, concepción referida al medio ambiente humano...» (*Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Trivium, Madrid, 1993).